

REPUBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



**JUZGADO PROMISCOU DE FAMILIA DEL CIRCUITO
TURBACO-BOLIVAR**

Acción de Tutela

Asunto Fallo de Segunda Instancia

Radicación 13 836 4089 001 – 2021-01094-00

Procedente Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar)

Fecha nueve (09) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Rad interno 2021-048

ASUNTO

El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco (Bolívar), en segunda instancia, procede a desatar la alzada ante el recurso de Impugnación presentado **por la parte accionante LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ**, contra la sentencia de Tutela de fecha Diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021), proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar).

ANTECEDENTES

SUJETOS DE ESTA ACCIÓN

Accionante: LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ

Entidad Accionada: SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR

La accionante el señor **LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ**, solicita se proteja el derecho fundamental **DEBIDO PROCESO** que estima violados por la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR**.

ACTUACION PROCESAL

EL Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar), admitió la presente acción de tutela el día dos (02) de Junio de dos mil veintiuno (2021), se ordenó a la parte accionada **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** rindiera un informe detallado sobre los hechos motivo de la tutela en un término de 48 horas, la entidad presento informe, solicitando se declarara la improcedencia de la acción de tutela por considerar que las actuaciones se encuentran ajustada a derecho y a lo largo del desarrollo del trámite administrativo sancionador el accionante ha contado con los medios para propender por su defensa y aún después de culminado el mismo contará con la jurisdicción contenciosa administrativa y los recursos de vía gubernativa para controvertir las actuaciones administrativas.

PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco Bolívar, a través de sentencia de Fecha El diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021), negó el amparo solicitado por el señor **LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ**, en contra del **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** en razón que no ha sido proferida decisión administrativa que vulnere o

ponga en peligro sin justa causa derechos constitucionales fundamentales de la accionante.

La sentencia fue notificada y la parte Accionada impugno el día veintidós (22) de junio de 2021. El a quo mediante auto de fecha veintitrés (23) de junio del año 2021, concedió la impugnación ordenando remitir a los juzgados Promiscuo del Circuito de Turbaco – Turno para que se resolviera la alzada.

FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN. -

La parte accionante impugno la sentencia con base a los siguientes argumentos:

La accionada manifestó a su digno despacho que Sobre el anterior particular la entidad encartada alega que al señor LUISGABRIEL HERNÁNDEZ DIAZ, le encuentra siendo adelantada la actuación correspondiente a los comparendos No.13836000000029721124 de fecha 12/05/2020, 13836000000029720878 de fecha 30/04/2020, 13836000000029213869 de fecha 18/04/2020, 13836000000029213382 de fecha 13/04/2020, 13836000000029211647 de fecha 03/04/2020, por conducir a una velocidad superior a la permitida por la ley concerniente a foto multas, encontrándose aun en etapa de notificación, por lo que insta a la accionante a comparecer y exponer sus argumentos ante la SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO a ejercer su derecho de defensa y contradicción por medio de solicitud de audiencia pública con anterioridad a la culminación del procedimiento administrativo sancionatorio. Frente a esto tengo que decir que ya la entidad accionada sanciono al suscrito a través de la RESOLUCIÓN No. TBF2021009917 de fecha 2021-04-15, RESOLUCIÓN No. TBF2021009869 de fecha 2021-04-15 y RESOLUCIÓN No. TBF2021009993 de fecha 2021-04-15, mediante las cuales, fui declarado responsable del pago de multas. Lo anterior indica que la entidad accionada, miente al decir que el proceso administrativo sancionador se encuentra en etapa de notificación.

CONSIDERACIONES

De conformidad con la preceptiva el Decreto 1382 del 12 de julio de 2000, y a lo dispuesto por la Corte Constitucional en auto número 124 de marzo 25 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto. Auto 198 mayo 28 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas, Circular PSAC09-029 del Consejo Superior de la Judicatura, este despacho es competente para pronunciarse sobre la presente impugnación.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

Atendiendo que la Acción de Tutela es una acción pública de constitucionalidad de carácter preferente y sumario, y solo procede en ausencia de otros mecanismos de defensa judicial. Considerado un mecanismo subsidiario o accesorio. Ahora bien para que la acción de tutela sea procedente se requiere el cumplimiento de los presupuestos procesales;

- Que se trate de un derecho Constitucional Fundamental.
- Que ese derecho sea vulnerado o amenazado y
- Que no haya otro medio de defensa judicial.

Además de lo anterior se requiere de tres condiciones; 1) La existencia de una acción u omisión, 2) La existencia de una violación a un derecho constitucional fundamental y 3) La existencia de una relación de causalidad entre la amenaza o violación y la acción u omisión. Debe tenerse en cuenta también que la vulneración o amenaza del derecho para que proceda la acción de tutela debe ser cierto y de magnitud.

PROBLEMA JURÍDICO. -

En la presente acción de tutela corresponde al despacho establecer si la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** omitió la notificación del accionante señor **LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ** en el inicio y tramite de la actuación administrativa.

PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES. –

La Corte Constitucional en Sentencia C-038/20 Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones.* Actor: Héctor Guillermo Mantilla Rueda. Magistrado Ponente: **ALEJANDRO LINARES CANTILLO Bogotá, D. C., seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020).**

Resolvio; Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** del parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017.

47.ii) **El principio de imputabilidad o responsabilidad personal:** A pesar de exigir la vinculación del propietario del vehículo al procedimiento, la norma no condiciona explícitamente la solidaridad a que la comisión de la infracción le sea personalmente imputable. Al respecto, no basta con garantizar que se ejerza formalmente el derecho a la defensa porque, sin exigir imputación personal de la infracción, la única defensa posible consistiría en demostrar que no se es el propietario del vehículo o que éste fue hurtado¹. Por lo tanto, las pruebas dirigidas a demostrar que el propietario no fue quien cometió la infracción, serían impertinentes². Al tratarse de una obligación solidaria, en las relaciones externas de la misma, es decir, respecto de la Administración Pública, no sería posible alegar que no se cometió la infracción, porque se trataría de un asunto propio de las relaciones internas de la solidaridad, asunto que únicamente permitiría perseguir el reembolso del propietario respecto del verdadero infractor y, por lo tanto, la norma sí permitiría una forma de responsabilidad sancionatoria por el hecho ajeno. La solidaridad patrimonial implica que se le pueda cobrar el pago, incluso si el acto no le es imputable³. Por esta vía, la responsabilidad sancionatoria podría establecerse por una imputación real, en la que basta establecer la relación con el vehículo, para ser responsable. Igualmente, la solidaridad que introduce la norma podría permitir una forma de responsabilidad sancionatoria por el hecho de terceros.

48.No obstante **que el parágrafo 1º del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, consagre el principio de la personalidad** de las sanciones en los asuntos regidos por el Código Nacional de Tránsito y disponga que *“las multas no serán impuestas a persona distinta de quien cometió la infracción”*, **la introducción posterior de la solidaridad, por parte de la Ley 1843 de 2017, podría dar a entender que la reforma al Código Nacional de Tránsito introdujo una excepción al artículo 129 en mención o que, a pesar de que la multa se impone al infractor, puede ser cobrada al propietario del vehículo.** En este sentido, la norma demandada, por su posible contradicción con el principio establecido en el artículo 129 del mismo Código, es fuente de inseguridad jurídica⁴. Para el Procurador General de la Nación, el hecho de que la norma demandada no exija la identificación del infractor,

¹ Argumento expuesto por los estudiantes Jonnathan Fabián Aguirre Tobón, Omar Alexander Castellanos y Andrés Felipe Chica Alzate y el docente Juan Felipe Orozco Ospina, de la Universidad de Caldas y por José Fernando Mestre Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P.

² Como lo sostienen Natalia Pérez Amaya, supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y Alfonso Lozano Valcárcel, María Paula Castro Fernández y Paulina Díaz Calle, pertenecientes al mismo grupo.

³ Argumento expuesto por el Procurador General de la Nación, Fernando Carillo Flórez.

⁴ Argumento puesto de presente por José Fernando Mestre Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P.

genera su inexequibilidad. La Corte Constitucional comparte el razonamiento de la vista fiscal. En efecto, la solidaridad del propietario del vehículo por las sanciones de tránsito bajo control de constitucionalidad, no exige que en el procedimiento administrativo se demuestre que la falta le es directa y personalmente imputable, por lo que se trata de un desconocimiento del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, de acuerdo con los precedentes jurisprudenciales en la materia. Si bien es cierto que las alcaldías de Medellín y de Bogotá coinciden en que en la práctica dicha solidaridad únicamente se hace exigible cuando se demuestra que es el propietario quien cometió la infracción, lo cierto es que esta exigencia no surge de la redacción de la norma en cuestión. **Por su parte, el inciso 2 del artículo 1 de la Ley 1843 de 2017 dispone que “Se entenderá por sistemas automáticos y semiautomáticos y otros medios tecnológicos a todas las ayudas tecnológicas como cámaras de vídeo y equipos electrónicos de lectura que permitan con precisión la identificación del vehículo o del conductor, de que trata el parágrafo 2o del artículo 129 de la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito Terrestre” (énfasis no original). Esta norma no permite, en una interpretación sistemática, concluir acertadamente que, en su conjunto, la Ley 1843 de 2017 sí exige la identificación del conductor, para que le sea imputada a éste la sanción, ya que al definir los sistemas automáticos o semiautomáticos de detección de infracciones, utiliza la expresión “o”, de alcance alternativo, lo que indica que el sistema podrá identificar el vehículo o al conductor, pero no exige, en realidad, que ambos elementos se encuentren plenamente identificados para que proceda la sanción.** La norma bajo control de constitucionalidad confirma esta conclusión, ya que permite la sanción del propietario del vehículo, aún si no se demuestra que fue él quien cometió personalmente la infracción.

49.El desconocimiento del principio constitucional de imputabilidad personal en materia sancionatoria, por la solidaridad legal bajo examen, se agrava a partir de una interpretación sistemática del Código Nacional de Tránsito, ya que el artículo 136 prevé la reducción sustancial del monto de la multa, por la aceptación de la comisión de la infracción, acompañada de la realización de un curso sobre normas de tránsito⁵. De esta manera, aun en el caso en el que se aceptara que la solidaridad legal del propietario del vehículo sí exige en la práctica la demostración de que fue él quien cometió la infracción, la norma bajo control se acompaña de un incentivo para que se acepte irregularmente la responsabilidad en la comisión de la infracción, incluso si no fue quien la cometió, pero se realizó con el vehículo de su propiedad, con el fin de obtener un descuento en la obligación derivada de la propiedad del vehículo, **sin haber incurrido personalmente en una infracción de tránsito.**

50.Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que **la solidaridad en materia sancionatoria exige la demostración, por parte de la autoridad administrativa,** de la imputación personal de la falta al obligado solidariamente, es decir, que la solidaridad respecto de **las sanciones administrativas, no puede desconocer el principio de imputabilidad personal.**

51. Interpretar que la solidaridad legal que introduce la norma permite la responsabilidad del propietario, sin necesidad de demostrar su participación en la comisión de la infracción, contraría los artículos 6 y 29 de la Constitución, que fundan el principio de imputabilidad personal en materia sancionatoria. En este sentido, no es de recibo sostener que la solidaridad del propietario del vehículo es constitucional, porque se trata de una forma de responsabilidad por el hecho de las cosas, en los términos del Código Civil, que se predica exclusivamente del pago de la multa⁶, ya que esto únicamente resulta posible en el contexto de la responsabilidad patrimonial (civil o administrativa), cuya finalidad es la reparación de los perjuicios, mas no en la responsabilidad sancionatoria, en la que la imputabilidad o responsabilidad personal de la infracción, constituye una exigencia constitucionalmente ineludible⁷. Aceptar que el propietario del vehículo, que no cometió personalmente la infracción, es únicamente responsable de la obligación civil de pagar la suma de dinero, pero no es sancionado, sería desconocer que la obligación de pagar la suma de dinero es la esencia misma de la sanción de multa. Así, no resulta lógico, ni jurídicamente posible, diferenciar el pago de la multa, de la sanción de multa, porque ello constituiría una falacia argumentativa, construida a partir de una indebida desnaturalización de la sanción, para permitir que las multas no sean instrumentos de reproche de comportamientos, para su corrección futura, sino mecanismos de recaudo de dinero, lo que sería inconstitucional, como acto de desviación del poder.

⁵ “ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA MULTA. <Artículo, salvo sus parágrafos, modificado por el artículo 205 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez surtida la orden de comparendo, **si el inculcado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:**

1. Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro Integral de Atención.(...)”

2. Cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un organismo de tránsito o en un Centro Integral de Atención. (...)”

⁶ Argumento expuesto por Julio Freyne Sánchez, Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios.

⁷ Razonamiento expuesto por Edgardo José Maya Villazón, entonces Contralor General de la República y Luis Bernardo Díaz Gamboa, como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, U.P.T.C.

52. Al respecto, la naturaleza sancionatoria y no meramente patrimonial de las multas de tránsito se evidencia desde la misma exposición de motivos del Código Nacional de Tránsito, donde se precisó que para prevenir la accidentalidad y proteger por esta vía a las personas y a sus bienes, se prevén consecuencias sancionatorias por la comisión de infracciones⁸. De manera congruente, el mismo Código en su artículo 2 dispuso que *“Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) Multa: Sanción pecuniaria (...)”*. Igualmente, la definición de la multa prevista en el Código Nacional de Tránsito, como una verdadera sanción, se confirma en el artículo 122 al establecer la lista de las sanciones imponibles en virtud de dicha normativa⁹ y en el artículo 131, en donde se indica que la causa de la imposición de las multas, es la realización de uno de los comportamientos tipificados como infracción y que, por lo tanto, merecen el reproche personal a través de la multa: *“Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así: (...)”* (negritas no originales).

53. El carácter sancionatorio de las multas previstas en diferentes regímenes sancionatorios, ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de este tribunal. Así, respecto de las multas del **Código Disciplinario Único**, la **sentencia C-280 de 1996** precisó que **“las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable”**¹⁰. De esta manera, no es la obligación de pagar una suma de dinero la que determina su naturaleza o el régimen jurídico aplicable – el civil o comercial o el propio del derecho administrativo sancionatorio –, sino la finalidad que se persigue, en el caso de las multas, una finalidad sancionatoria para el cumplimiento de los fines de la actividad administrativa. En razón de lo anterior, advirtió la Corte en la sentencia C-799 de 2003, que *“Evidentemente, la imposición de multas por la comisión de infracciones de tránsito no constituye un simple arbitrio rentístico para aumentar las finanzas públicas”*¹¹ y en la sentencia C-194 de 2005, se precisó que la finalidad de las multas *“no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable”*¹².

54. La identidad sancionatoria de las multas, ha sido igualmente reconocida en materia penal, donde la sentencia C-185 de 2011 determinó que *“la naturaleza de la multa en materia penal se refiere a una sanción cuya materialización es en dinero, y cuya estructuración es que el Estado impone su pago al ciudadano cuando éste ha sido declarado penalmente responsable; por ello en principio esta sanción no atiende a la capacidad económica del condenado y tampoco puede ser interpretada como una deuda en términos de las obligaciones civiles en donde subyace la voluntad de las partes y la celebración de un negocio jurídico”* (negritas no originales)¹³. Igualmente, respecto de las multas del Código Nacional de Tránsito, la sentencia C-799 de 2003 indicó que *“La imposición de multas por el incumplimiento de deberes jurídicos o por la trasgresión de las prohibiciones del legislador constituye una forma de sanción pecuniaria que pretende lograr el acatamiento de la ley”*¹⁴. El carácter sancionatorio de las multas de tránsito se confirma, finalmente, en razón de la finalidad del dinero recaudado ya que, no tiene por destino reparar perjuicios causados a particulares o al Estado, caso en el cual no se trataría de una sanción. Así, los dineros recaudados se destinarán para financiar *“campañas de educación vial y peatonal”*¹⁵. Es en razón de la naturaleza sancionatoria de las multas de

⁸ “El Código Nacional de Tránsito terrestre será un conjunto armónico y coherente de normas y como objeto tendrá, entre otros, la organización del tránsito en el territorio nacional y la prevención de la accidentalidad con sus consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos. II La propuesta que se presenta busca su aplicación, con fines de prevención de accidentes y pretende tener consecuencias de tipo sancionatorio administrativo”. Gustavo López Cortés, representante a la Cámara, “Exposición de motivos al proyecto de Ley 001 de 2000 Cámara”, Gaceta del Congreso No. 289 de 2000, pp. 18-19.

⁹ ARTÍCULO 122. TIPOS DE SANCIONES. Modificado por el art. 20, Ley 1383 de 2010. **Las sanciones por infracciones del presente Código son:**

Amonestación.

Multa.

Suspensión de la licencia de conducción.

Suspensión o cancelación del permiso o registro.

Inmovilización del vehículo.

Retención preventiva del vehículo.

Cancelación definitiva de la licencia de conducción. (...)” (negritas no originales)

¹⁰ Sentencia C-280/96.

¹¹ Sentencia C-799/03.

¹² Sentencia C-194/05.

¹³ Sentencia C-185/11.

¹⁴ Sentencia C-799/03. Esta decisión es utilizada como base para un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, donde se indicó que *“la inmovilización y las multas son sanciones administrativas que tienen como finalidad conminar a la ciudadanía a cumplir las normas de tránsito”* Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 16 de diciembre de 2003.

¹⁵ Inciso 3 del artículo 136 del Código Nacional de Tránsito.

tránsito, que su proporcionalidad no tiene en cuenta el daño efectivamente causado, sino montos y criterios predeterminados en abstracto por la norma expedida dentro de la política punitiva del Estado¹⁶.

55. Resulta pertinente precisar que aunque en esencia la solidaridad pasiva cumple una finalidad de garantía para el cumplimiento de la obligación, las multas de tránsito son manifestaciones del poder punitivo estatal que se encuentran desprovistas de finalidades resarcitorias, tributarias o de recaudo¹⁷, razón por la cual la solidaridad sin imputación personal únicamente resulta admisible en materia de responsabilidad patrimonial (civil o administrativa) o tributaria, como lo reconoció la sentencia C-210 de 2000, mas no en materia sancionatoria, la que se funda en reproches personales de acciones u omisiones.

56. Así, en materia sancionatoria, el Legislador cuenta con otros instrumentos que garantizan el recaudo de las multas impuestas a quienes personalmente infringieron las normas, en particular, la prerrogativa administrativa de cobro coactivo que el Código Nacional de Tránsito reconoce a las autoridades administrativas¹⁸. Al respecto, la sentencia C-799 de 2003 declaró inexecutable la facultad de inmovilización del vehículo y la retención de la licencia, como mecanismos para forzar el pago de las multas, al tratarse de una medida imponible “en todo caso” y que no tiene en cuenta el monto de las multas u otros factores que consulten la exigencia constitucional de proporcionalidad¹⁹.

57. Otro instrumento legítimo para garantizar el pago efectivo de la multa impuesta al infractor es la imposibilidad de realizar trámites administrativos por parte del sancionado incumplido, como la renovación de la licencia de conducción. Al respecto, el artículo 10 del Código Nacional de Tránsito creó el sistema integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito (SIMIT), registro público donde consta la información relativa al pago de las multas impuestas en todo el territorio nacional y que tiene por finalidad “garantizar que no se efectúe ningún trámite de los que son competencia de los organismos de tránsito en donde se encuentre involucrado el infractor en cualquier calidad, si éste no se encuentra a paz y salvo”²⁰. La sentencia C-017 de 2004 declaró la exequibilidad de este instrumento, luego de considerar que “la medida incentiva el pago de las multas adeudadas y conlleva a que las sanciones impuestas tengan una consecuencia real para aquellas personas que incurrieron en comportamientos sancionados por la normatividad de tránsito. Por ende, la medida es necesaria para que las disposiciones que regulan dicha materia sean efectivas para la protección de los bienes jurídicos tutelados por las normas de tránsito y los derechos de terceros” (negrillas no originales)²¹. Igualmente, respecto de la imposibilidad de realizar los trámites de renovación, sustitución y recategorización de la licencia de conducción, la sentencia C-969 de 2012 concluyó que no existe vulneración del derecho al trabajo porque “no existe un derecho a quebrantar el ordenamiento de tránsito, abstenerse de cancelar las multas y continuar desempeñando una actividad peligrosa con una licencia amparada por la legalidad” (negrillas no originales)²². Es de resaltar que ambas decisiones partieron del entendimiento según el cual los mecanismos dirigidos al recaudo de las multas se dirigen exclusivamente a quien se le impuso la sanción, por quebrantar las normas de tránsito. Es decir que, aunque resulta legítimo que la administración cuente con instrumentos eficaces para la ejecución de las multas, dichos mecanismos no pueden desconocer el principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, como sería el caso de la responsabilidad solidaria en la que, aunque se garantiza el recaudo del dinero por parte de la entidad estatal, se desconoce que la multa no es un tributo, ni otro instrumento de financiamiento de las entidades públicas. Por lo tanto, sólo el no pago de multas impuestas a quien cometió infracciones de tránsito, no al vehículo, impide la realización de trámites ante las autoridades de tránsito, para las personas sancionadas y que no han cumplido con el pago correspondiente.

58. El principio de imputabilidad personal en materia sancionatoria se opone a diferenciar, en materia administrativa, entre autoría y responsabilidad. Así, la solidaridad sin imputación desconocería las finalidades preventivas y de garantía del orden público presente en el tránsito terrestre, en particular, la

¹⁶ “(...) una vez la política punitiva ha determinado que es necesaria la utilización del poder de sanción del Estado, el Congreso debe determinar si recurrirá a la sanción penal o a la sanción administrativa, así como la configuración procesal para la determinación de la correspondiente responsabilidad por la comisión del delito o de la falta o infracción”: sentencia C-191/16.

¹⁷ Sentencias C-280/96 y C-194/05, entre otras.

¹⁸ “ARTÍCULO 140. COBRO COACTIVO. Los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil”.

¹⁹ “(...) el legislador, al disponer que en todo caso será procedente la inmovilización del vehículo o preferiblemente la retención de la licencia de conducción si pasados treinta días de la imposición de la multa ésta no ha sido debidamente cancelada, concedió a las autoridades de tránsito facultades exorbitantes y desproporcionadas que, dado su carácter general, al ser ejercidas pueden implicar el sacrificio desproporcionado de derechos fundamentales”: sentencia C-799/03.

²⁰ Por desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, la sentencia C-385/03 declaró la inexecutable de algunas expresiones de dicha norma, que disponían obligatoriamente en las entidades territoriales, contar con una oficina del SIMIT.

²¹ Sentencia C-017/04.

²² Sentencia C-969/12.

seguridad vial²³, que legitiman las sanciones de tránsito y se trataría de desconocimientos del principio de necesidad de las sanciones, así como del principio de eficacia de la función administrativa, previsto en el artículo 209 de la Constitución, teniendo en cuenta que la sanción administrativa no tiene una finalidad primordial de retribución, sino del cumplimiento adecuado de la función administrativa. Por consiguiente, las sanciones de tránsito únicamente cumplen la función de prevenir atentados contra la seguridad vial o generar incentivos para evitar su reiteración²⁴, cuando el infractor se encuentra en capacidad de evitar el comportamiento o modificar su conducta para ajustarlo a la norma. En este sentido, frente a hechos que escapan a la consciencia, voluntad o control del sujeto, como los realizados por terceras personas, incluidos el conductor del vehículo, sancionar al propietario carece de sentido y desnaturaliza la sanción administrativa, al convertirla inadecuadamente en un instrumento de mero recaudo de recursos para las entidades estatales. El principio de responsabilidad personal o de imputación personal de la responsabilidad en materia sancionatoria, no admite excepciones, ni modulaciones²⁵, al tratarse de uno de los fundamentos mismos del ejercicio del poder estatal de sanción, en el Estado Social de Derecho.

59. Uno de los intervinientes²⁶ sostiene que la solidaridad del propietario únicamente sería razonable respecto de aquellas infracciones que se encuentren en la órbita de la acción del propietario, tales como las relativas al mantenimiento del vehículo, la compra del seguro obligatorio o la realización de la revisión técnico mecánica y que, por lo tanto, bastaría con un condicionamiento. Al respecto, el **artículo 131 de la Ley 769 de 2002**, tipifica las infracciones de tránsito susceptibles de ser sancionadas con multa y establece el monto de la misma; dentro de la lista de los comportamientos reprochables denominados de multa tipo B, C y D, la norma establece que se impondrá al *“conductor y/o propietario de un vehículo automotor que incurra en cualquiera de las siguientes infracciones”* (negrillas no originales). Sin embargo, aunque podría realizarse un ejercicio académico destinado a determinar en abstracto, cuáles de dichos comportamientos reprochan acciones u omisiones predicables exclusivamente del conductor del vehículo, al tratarse en principio de comportamientos derivados del uso inadecuado del vehículo²⁷ y diferenciarlos de las infracciones relativas al estado fáctico o legal del vehículo, en las que la responsabilidad del propietario le sería imputable aún en el caso de no ser él quien conducía el vehículo al momento de la detección de la infracción, teniendo en cuenta que la imputación personal de la responsabilidad sancionatoria no se derivaría del acto de conducir, sino del incumplimiento de deberes que le asisten en su calidad de propietario de un vehículo²⁸, en realidad, tal ejercicio no resultaría suficiente para conservar la norma, a la luz de la Constitución Política, por la siguientes razones: (i) el Código Nacional de Tránsito no prevé expresamente cuáles de dichas infracciones son imputables al propietario y cuáles de ellas al conductor y utiliza alternativamente la expresión conductor y/o propietario, para determinar el sujeto activo del comportamiento; (ii) la determinación del sujeto activo de una infracción hace parte de sus elementos esenciales los que, en virtud del derecho fundamental al debido proceso, deben ser determinados por el Legislador, en cumplimiento del principio de legalidad, en su componente de ley formal y de tipicidad o certeza (ley cierta), por lo que es a la Ley a quien le corresponde identificar cuáles infracciones podrían predicarse de la acción u omisión del propietario del vehículo, sin que, para su comisión, se requiera la actividad de conducir²⁹; (iii) el condicionamiento de la norma trasladaría de manera inconstitucional la

²³ Como lo sostiene el ciudadano Óscar David Gómez Pineda.

²⁴ Respecto de *“bienes como la seguridad vial, la planificación del tránsito, la educación en esa materia”*: sentencia C-969/12.

²⁵ Argumento puesto de presente por el Procurador General de la Nación, Fernando Carillo Flórez.

²⁶ Rodny Fabián Ortiz Chamorro.

²⁷ Por ejemplo, en una lista meramente enunciativa: B.8. No pagar el peaje en los sitios establecidos; B.9. Utilizar equipos de sonido a volúmenes que incomoden a los pasajeros de un vehículo de servicio público; B.16. Permitir que en un vehículo de servicio público para transporte de pasajeros se lleven animales u objetos que incomoden a los pasajeros; B.19. Realizar el cargue o descargue de un vehículo en sitios y horas prohibidas por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes; B.20. Transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte; B.22. Llevar niños menores de diez (10) años en el asiento delantero; C.2. Estacionar un vehículo en sitios prohibidos; C.6. No utilizar el cinturón de seguridad por parte de los ocupantes del vehículo; C.7. Dejar de señalizar con las luces direccionales o mediante señales de mano y con la debida anticipación, la maniobra de giro o de cambio de carril; C.9. No respetar las señales de detención en el cruce de una línea férrea, o conducir por la vía férrea o por las zonas de protección y seguridad de ella; C.21. No asegurar la carga para evitar que se caigan en la vía las cosas transportadas; C.29. Conducir un vehículo a velocidad superior a la máxima permitida; C.38. Usar sistemas móviles de comunicación o teléfonos instalados en los vehículos al momento de conducir, exceptuando si estos son utilizados con accesorios o equipos auxiliares que permitan tener las manos libres; D.3. Transitar en sentido contrario al estipulado para la vía, calzada o carril; D.4. No detenerse ante una luz roja o amarilla de semáforo, una señal de “PARE” o un semáforo intermitente en rojo; D.9. No permitir el paso de los vehículos de emergencia.

²⁸ Por ejemplo, en una lista meramente enunciativa: Conducir un vehículo B.3. Sin placas, o sin el permiso vigente expedido por autoridad de tránsito; B.4. Con placas adulteradas; B.6. Con placas falsas; B.7. No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo; B.15. Conducir un vehículo de servicio público que no lleve el aviso de tarifas oficiales en condiciones de fácil lectura para los pasajeros o poseer este aviso deteriorado o adulterado; C.18 Conducir un vehículo autorizado para prestar servicio público con el taxímetro dañado, con los sellos rotos o etiquetas adhesivas con calibración vencida o adulteradas o cuando se carezca de él, o cuando aun teniéndolo, no cumpla con las normas mínimas de calidad y seguridad exigidas por la autoridad competente o este no esté en funcionamiento; C.35. No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes, además el vehículo será inmovilizado.

²⁹ Contrario a la legislación actualmente vigente en Colombia, en el derecho español, la Ley determina claramente cuáles infracciones recaen sobre el propietario del vehículo y cuáles se predicen del conductor. Así, el art. 82, literal f) del Real Decreto

determinación concreta de quién puede cometer determinada infracción, a la autoridad de tránsito y (iv) afectaría sensiblemente no solo la reserva de ley en materia sancionatoria, sino la seguridad jurídica de los destinatarios del Código Nacional de Tránsito, al no saber previamente y con suficiente certeza, cuáles de los comportamientos tipificados como infracción y cuya realización se detecta por medios tecnológicos, serían imputables al conductor y cuáles al propietario. El condicionamiento sería de tal amplitud, que implicaría una reingeniería de la norma que escaparía a la competencia de la Corte Constitucional.

60. A diferencia de la solidaridad prevista para vehículos de servicio público en el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, introducido por la Ley 1383 de 2010, entre *“el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas”* (negritas no originales), la norma bajo control de constitucionalidad no exige imputabilidad personal de la infracción para hacer recaer la sanción sobre el propietario del vehículo. Fue justamente por garantizar el principio de imputabilidad personal, que la norma del artículo 93-1 del Código fue declarada exequible en la sentencia C-089 de 2011. Para la Corte, dicha norma era constitucional, ya que *“la solidaridad por multas para los propietarios de los vehículos y la empresa afiliadora, de que trata el artículo 18 de la Ley 1383 de 2010, solo se configura una vez establecida la comisión de la infracción o la imputación de dicha infracción al propietario del vehículo o a la empresa a la cual se encuentra afiliado, lo cual a su vez debe establecerse con el pleno respeto y agotamiento de todas las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso administrativo.”* (negritas no originales)³⁰.

61. Por el contrario, la norma examinada adolece del mismo vicio puesto de presente en la sentencia C-699 de 2015, donde se declaró la inexecutable de la responsabilidad solidaria que establecía el artículo 55 de la Ley 13 de 1990, en materia de infracciones pesqueras, entre el capitán, el armador y el titular del permiso de pesca. La razón de dicha inexecutable, predicable igualmente de la solidaridad sancionatoria bajo examen, consistió en que *“la responsabilidad solidaria, como forma de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del derecho sancionatorio pesquero porque desconoce el fundamento del sistema punitivo, basado en que cada persona responde por sus propios actos y sin que en ningún caso pueda sustentarse que el interés público permite establecer responsabilidad solidaria por actos ajenos”* (negritas no originales)³¹.

62. En los términos de la sentencia C-530 de 2003, donde se declaró la inexecutable de la imposición de la sanción al propietario, cuando no sea posible identificar al conductor y el propietario no se presente al procedimiento contravencional³², la Sala Plena de la Corte Constitucional reitera que la solidaridad sancionatoria que no exige imputación personal de la infracción *“implicaría no sólo permitir que las autoridades evadan su obligación de identificar al real infractor, sino que haría responsable al propietario, a pesar de que no haya tenido ninguna participación en la infracción”*³³, ya que releva inconstitucionalmente a la administración pública, del mínimo deber probatorio exigido para el ejercicio legítimo del poder punitivo estatal (*ius puniendi*), en el Estado constitucional de Derecho, consistente en identificar y demostrar quién es la persona que cometió la infracción. Al respecto, debe resaltarse que los medios de detección tecnológica de infracciones constituyen medios probatorios válidos respecto de la realización del hecho y, por lo tanto, son pruebas pertinentes en el proceso contravencional, aunque lo anterior no indica que baste con identificar la placa del vehículo con el cual se comete la infracción, para que el Estado satisfaga su carga probatoria mínima en cuanto a la identificación del infractor, ya que la propiedad del vehículo no tiene la fuerza probatoria necesaria para demostrar quién personalmente realizó el comportamiento tipificado. Debe advertirse que la propiedad de los vehículos automotores no exige ser titular de un permiso o licencia de conducción vigente y que para conducir válidamente un vehículo, no se exige ser su propietario.

63. Así las cosas, considerando que la norma demandada prevé la solidaridad del propietario sin exigir que la infracción de tránsito le sea personalmente imputable, se trata de un desconocimiento del

Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial precisa que *“El titular, o el arrendatario a largo plazo, en el supuesto de que constase en el Registro de Vehículos del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, será en todo caso responsable de las infracciones relativas a la documentación del vehículo, a los reconocimientos periódicos y a su estado de conservación, cuando las deficiencias afecten a las condiciones de seguridad del vehículo”*.

³⁰ Sentencia C-089/11.

³¹ Sentencias C-089/11 y C-699/15.

³² El artículo 129 del Código Nacional de Tránsito disponía que *“si no fuere viable identificarlo, se notificará al último propietario registrado del vehículo, para que rinda sus descargos dentro de los siguientes diez (10) días al recibo de la notificación, en caso de no concurrir se impondrá la sanción al propietario registrado del vehículo”*. La expresión subrayada fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-530/03, mientras que el texto en cursivas fue condicionado al entendimiento según el cual *“el propietario sólo será llamado a descargos, cuando existan elementos probatorios que permitan inferir que probablemente es el responsable de la infracción”*.

³³ Sentencia C-530/03.

principio constitucional de imputabilidad personal o por el hecho propio, que funda el ejercicio legítimo del poder estatal de sancionar.

64.(iii) La responsabilidad por culpa: En lo que concierne el elemento subjetivo de la responsabilidad, algunos intervinientes consideran que la norma demandada introduce una forma de responsabilidad objetiva³⁴. Al respecto, debe recordarse que aunque excepcionalmente y bajo estrictas condiciones, la jurisprudencia constitucional ha admitido la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria, la existencia de una responsabilidad subjetiva o por culpa o dolo ha sido exigida como condición de la constitucionalidad de la solidaridad en lo sancionatorio³⁵. Por lo tanto, si se interpreta que la norma prevé una forma de responsabilidad objetiva, existiría una razón adicional de inconstitucionalidad. En este aspecto, la norma demandada guarda silencio en cuanto a la culpabilidad³⁶, lo que podría dar a entender que no establece una responsabilidad objetiva, teniendo en cuenta que, para que ésta exista, debe estar expresamente establecida por la ley³⁷. Por lo tanto, la norma exigiría que la entidad administrativa demuestre la culpabilidad del propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica³⁸.

65. La norma demandada tampoco establece una presunción de culpa por parte del propietario del vehículo³⁹, considerando que, aunque la jurisprudencia constitucional ha declarado la exequibilidad de normas legales que introducen estas presunciones en materia sancionatoria, como excepciones puntuales, razonables y proporcionadas⁴⁰ a una de las consecuencias de la presunción de inocencia, relativa a la carga de la prueba, la regla general en materia de sanciones, es que la misma pesa sobre la entidad estatal. Por lo tanto, ante el silencio del Legislador en cuanto a la carga de probar la culpabilidad, podría entenderse que en la materia, la solidaridad pasiva por las multas de tránsito que establece la norma, no exonera a la autoridad administrativa de la carga de demostrar la culpabilidad. Es de advertir que en materia de infracciones de tránsito, la demostración de la realización de ciertos comportamientos presupone de por sí la culpabilidad⁴¹, al tratarse de infracciones de peligro abstracto como, por ejemplo, la circulación en exceso de velocidad, aunque esto no excluye la posibilidad de que el infractor aporte la prueba de la inculpabilidad. Así, dependiendo de la infracción concreta, infringir la norma (imputación de responsabilidad personal), ya constituye una actuación culpable, considerando que al tipificar el comportamiento, el legislador determinó el parámetro de la prudencia exigible.

66. Sin embargo, ya que **la norma no exige imputabilidad personal** de la infracción, es decir, **releva a la autoridad administrativa de tránsito de la carga de individualizar a la persona que cometió personalmente la infracción, en realidad y con mayor razón, tampoco impone la carga a la administración de demostrar la culpabilidad ya que, no obstante que la responsabilidad objetiva debe ser expresa, el juicio de culpabilidad presupone el de imputabilidad o atribución personal de la infracción**. En otras palabras, el desconocimiento del principio de imputabilidad personal por parte de la norma bajo control genera necesariamente, a la vez, **la vulneración del principio de**

³⁴ José Fernando Mestre Ordóñez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, I.C.D.P., el ciudadano Óscar David Gómez Pineda y el Procurador General de la Nación.

³⁵ Sentencias C-980/10, C-089/11 y C-699/15.

³⁶ Como lo ponen de presente el accionante y el ciudadano Óscar David Gómez Pineda.

³⁷ "(...) la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador debe estar consagrada de manera expresa por el legislador": sentencia C-595/10. Se trata de la concreción de la "excepcionalidad de la responsabilidad sin culpa, la que implica que cuando el legislador ha guardado silencio, se debe entender que el régimen previsto es de responsabilidad subjetiva": sentencia C-225/17.

³⁸ No es que las personas jurídicas no sean susceptibles de culpa, sino que ésta debe adaptarse a la lógica misma de estas instituciones. Cf. sentencia C-145/93. El argumento expuesto por el ciudadano Óscar David Gómez Pineda, según el cual la solidaridad del propietario generaría incentivos a cometer infracciones, cuando el propietario es una persona jurídica o un patrimonio autónomo, constituye un asunto que escapa a la competencia de esta Corte, teniendo en cuenta que se refiere a la conveniencia o pertinencia de la norma, mas no a su constitucionalidad.

³⁹ Esto es sostenido por Natalia Pérez Amaya, supervisora del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y Alfonso Lozano Valcárcel, María Paula Castro Fernández y Paulina Díaz Calle, pertenecientes al mismo grupo, quienes consideran que la solidaridad obliga al propietario a demostrar que no fue él quien cometió la infracción. A esta conclusión también llegaba el accionante y lo exponía para fundar el cargo de desconocimiento del artículo 33 de la Constitución y fue justamente rechazado porque de la norma no surgía ninguna inversión de la carga de la prueba y, por lo tanto, la acusación carecía de certeza. Contrario a lo anterior, Julio Freyne Sánchez, Director Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios sostiene acertadamente que la norma no establece una presunción de culpa, por parte del propietario del vehículo.

⁴⁰ "(...) es posible precisar las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) **no puede tratarse de una presunción de responsabilidad**. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predicán del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii) **Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones**. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii) **Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas**, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia" (negritas originales): sentencia C-225/17.

⁴¹ A pesar de que la sentencia C-690/96 utilizara la expresión "presumir la culpabilidad", explicó, en realidad, que respecto de ciertas infracciones tributarias, la sola realización del comportamiento indica la culpa del contribuyente: "lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente": sentencia C- 690/96.

culpabilidad, porque para demostrar que el comportamiento se realizó de manera culpable se requiere, previamente, que se identifique quién cometió la infracción para poder, respecto de dicha persona, examinar el elemento subjetivo.

67. Así las cosas, ya que la norma bajo control establece una responsabilidad en materia sancionatoria que vulnera el principio de imputabilidad personal y el de culpabilidad, es inexecutable y debe ser expulsada del ordenamiento jurídico. Advierte la Sala Plena de la Corte Constitucional que no resulta factible dar aplicación al principio de conservación del derecho, mediante la introducción de condicionamientos a la exequibilidad, dirigidos al respeto de los anteriores principios constitucionales. Lo anterior, por las siguientes razones: (i) la norma bajo control es abierta y no determina los elementos mínimos de la tipificación del comportamiento, en particular, no es posible identificar, de manera objetiva, a partir de la lectura sistemática del Código Nacional de Tránsito, cuáles de las infracciones tipificadas se predicen del conductor del vehículo y cuáles de ellas, al tratarse de obligaciones no exigibles del acto mismo de la conducción, son legalmente imputables al propietario; (ii) la norma tampoco determina la imputabilidad y culpabilidad respecto del comportamiento y, por el contrario, establece, sin la certeza propia de las normas sancionatorias, que existe solidaridad del propietario del vehículo, por las infracciones de tránsito; (iii) no establece, igualmente, respecto de qué tipo de sanción de las previstas en el Código Nacional de Tránsito se predica la solidaridad en cuestión y no precisa la extensión de la solidaridad, en cuanto a los elementos patrimoniales y no patrimoniales de las sanciones; (iv) existe reserva de ley en la tipificación de los comportamientos, en virtud del principio democrático, razón por la cual, no le correspondería a la Corte Constitucional subsanar los vacíos puestos de presente y arrogarse la competencia de definir todos los elementos anteriormente mencionados respecto de la responsabilidad sancionatoria en cuestión, al tratarse de una clara definición de la política punitiva del Estado. En virtud de ello, (v) es al Congreso de la República, en desarrollo de sus funciones propias, a quien le corresponde definir de manera precisa y suficiente, los elementos de la responsabilidad sancionatoria, mucho más, cuando pretende introducir en la materia, una forma de responsabilidad solidaria la que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, debe garantizar el respeto pleno del derecho de defensa, ajustarse al principio constitucional de imputabilidad personal, según el cual, en materia de sanciones, nadie puede responder por la infracción cometida por otro y, la responsabilidad objetiva es incompatible con la solidaridad sancionatoria. Por lo tanto, la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas. Tales obligaciones recaen tanto sobre el conductor, como sobre el propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica, no conduce o no dispone de la licencia para conducir. Sin embargo, al tratarse de normas de contenido sancionatorio, los sujetos responsables, **las infracciones y las sanciones, deben estar determinados por el Legislador de manera previa y cierta, como garantías del derecho al debido proceso.**

68. Igualmente, debe advertirse que en la configuración de la política punitiva del Estado, no resulta compatible con la Constitución Política, que los mecanismos sancionatorios, incluidas las multas, sean utilizados con fines de recaudo o de captación de recursos financieros para las entidades públicas.

69. Las consideraciones expuestas responden con suficiencia a los argumentos planteados por el demandante y los intervinientes en el proceso, como se expone a continuación:

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

72. Le correspondió a la Corte decidir una acción pública de inconstitucionalidad presentada contra el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones*. A partir de la acusación formulada por el accionante, la Corte Constitucional resolvió el siguiente problema jurídico: ¿Desconoce el artículo 29 de la Constitución, el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 1843 de 2017, al establecer una responsabilidad solidaria entre el propietario del vehículo y el conductor, por las contravenciones de tránsito detectadas por el sistema de ayudas tecnológicas, sin exigir que en el proceso contravencional se establezca que el propietario del vehículo participó en la comisión de la infracción y que la realizó de manera culpable?

73. Luego de precisar el alcance del principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria, que exige imputación personal de las infracciones, como garantía imprescindible frente al ejercicio del poder punitivo estatal (*ius puniendi*) y de diferenciarlo del principio de culpabilidad, concluyó este tribunal que la solidaridad prevista en la legislación civil no es plenamente aplicable a las sanciones impuestas por el Estado, al estar involucrados principios constitucionales ligados al ejercicio del poder punitivo estatal por lo que: (i) la solidaridad en materia sancionatoria administrativa sería constitucional, a condición de (a) garantizar el debido proceso de los obligados, lo que implica que la carga de la

prueba de los elementos de la responsabilidad, incluida la imputación personal de la infracción, le corresponde al Estado, en razón de la presunción de inocencia y que a quienes se pretenda endilgar una responsabilidad solidaria, deben ser vinculados al procedimiento administrativo en el que se impondría la respectiva sanción, para permitir el ejercicio pleno y efectivo de su derecho a la defensa; (b) respetar el principio de responsabilidad personal de las sanciones, lo que implica demostrar que la infracción fue cometida por aquel a quien la ley le atribuye responsabilidad solidaria o participó de alguna manera efectiva en su realización; y (c) demostrar que la infracción fue cometida de manera culpable, es decir, sin que sea factible una forma de responsabilidad objetiva.

74.Determinó la Corte que la norma demandada adolece de ambigüedades en su redacción y, por consiguiente, genera incertidumbre en cuanto al respeto de garantías constitucionales ineludibles en el ejercicio del poder punitivo del Estado. Así, (i) aunque garantiza nominalmente el derecho a la defensa, al prever la vinculación del propietario del vehículo al procedimiento administrativo, vulnera, en realidad, dicha garantía constitucional, porque omite de la defensa lo relativo a la imputabilidad y la culpabilidad, al hacer directamente responsable al propietario del vehículo, por el solo hecho de ser el titular del mismo -imputación real, mas no personal-. (ii) Desconoce el principio de responsabilidad personal o imputabilidad personal, porque no exige que la comisión de la infracción le sea personalmente imputable al propietario del vehículo, quien podría ser una persona jurídica y (iii) vulnera la presunción de inocencia, porque aunque no establece expresamente que la responsabilidad es objetiva o que existe presunción de culpa, al no requerir imputabilidad personal de la infracción, tampoco exige que la autoridad de tránsito demuestre que la infracción se cometió de manera culpable. Ante el incumplimiento de garantías mínimas del ejercicio legítimo del poder punitivo del Estado, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará, por consiguiente, la inexequibilidad de la norma demandada.

75.Advertió la Corte que, en el ejercicio de la reserva constitucional de ley en materia sancionatoria, le corresponde al Congreso de la República el diseño de la política punitiva del Estado y, en particular, determinar con precisión todos los elementos de la responsabilidad sancionatoria, así como sus consecuencias, garantizando, no obstante, los derechos de la defensa y los principios de imputabilidad personal y culpabilidad, que impiden, cada uno, que se responda por el hecho ajeno (pago de la multa, reincidencia, suspensión de la licencia, etc.) y de manera objetiva. Por lo tanto, la regulación en la materia que expida el Congreso de la República podría prever una responsabilidad solidaria para el pago de las multas, por hechos total o parcialmente imputables al propietario del vehículo, que no impliquen el acto de conducir y se refieran al estado de cuidado físico-mecánico del vehículo (luces, frenos, llantas, etc.) o al cumplimiento de obligaciones jurídicas, tales como la adquisición de seguros o la realización de las revisiones técnico mecánicas. Tales obligaciones recaen tanto sobre el conductor, como sobre el propietario del vehículo, incluso si éste es una persona jurídica, no conduce o no dispone de la licencia para conducir. Sin embargo, al tratarse de normas de contenido sancionatorio, los sujetos responsables, las infracciones y las sanciones, deben estar determinados por el Legislador de manera previa y cierta, como garantías del derecho al debido proceso.

76.Resaltó la Corte que la declaratoria de inexequibilidad de la responsabilidad solidaria en materia sancionatoria entre el propietario del vehículo y el conductor, prevista en la norma demandada, por las infracciones captadas por medios tecnológicos (fotomultas), no implica que este sistema de detección de infracciones sea inconstitucional y, por lo tanto, puede seguir en funcionamiento. Igualmente advirtió que la solidaridad sigue vigente en lo que respecta a vehículos vinculados a empresas de transporte, como lo prevé el artículo 93-1 del Código Nacional de Tránsito, declarado exequible en la sentencia C-089 de 2011, según el cual *“Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas”* (negritas agregadas), norma que sí exige imputabilidad personal de la infracción, como condición para activar la solidaridad.

La Corte constitucional en **Sentencia T-051/16** Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, de fecha 10 de febrero de 2016 previo al resolver la acción de tutela con situación fáctica como la que nos ocupa estudio: **(i)** procedencia excepcional de la acción de tutela frente a actos administrativos. Verificación de requisitos de subsidiaridad e inmediatez; **(ii)** debido proceso administrativo; **(iii)** principio de publicidad, **(iv)** características básicas del proceso administrativo contravencional de acuerdo con el marco legal y jurisprudencial vigente

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela frente a actos administrativos. Verificación de requisitos de subsidiaridad e inmediatez- La acción de tutela fue regulada en el Artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo judicial autónomo⁴², subsidiario y sumario, que le permite a los habitantes del territorio nacional acceder a una herramienta de protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por las

⁴² Sentencia T-583 de 2006, *“Esto significa que no es recurso dentro de otro proceso judicial.”*

autoridades públicas, o incluso por particulares, según lo determinado en el Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial⁴³ que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

De esta manera, en el marco del principio de subsidiaridad, es dable afirmar que “la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”.⁴⁴

Puntualmente, en cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la posición sentada por este Tribunal ha reiterado que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables. En la sentencia T-957 de 2011, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

“(…) la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad”.

Debe tenerse en cuenta que el legislador adelantó un trabajo exhaustivo para la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, con el fin de ofrecer un sistema administrativo que responda de manera idónea y oportuna a los requerimientos de los ciudadanos, todo bajo la luz de la eficacia, la economía y la celeridad, entre otros principios.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección “cierta, efectiva y concreta del derecho”⁴⁵, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo⁴⁶.

5. Debido proceso administrativo

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado, entre ellos, la convivencia pacífica, la cual cobra gran relevancia en materia de tránsito.⁴⁷

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado traer a colación el Artículo 6º Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, en concordancia con el Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejecutar únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la

⁴³ Al respecto, revisar entre otras, las sentencias T-661 de 2007, T-556 de 2010, T-404 de 2010.

⁴⁴ Consultar, entre otras, las sentencias SU-544 de 2001, T-599 de 2002, T-803 de 2002, T-273 de 2006, T-093 de 2008, SU-037 de 2009, T-565 de 2009, T-424 de 2010, T-520 de 2010, T-859 de 2010, T-1043 de 2010, T-076 de 2011, T-333 de 2011, T-377A de 2011, T-391 de 2013, T-627 de 2013, T-502 de 2015 y T-575 de 2015.

⁴⁵ Sentencia T-572 de 1992

⁴⁶ En este sentido, por medio de la Sentencia T-889 de 2013, se determinó lo siguiente “Por tal razón, el juez de la causa, debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa” a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela”.

⁴⁷ Sentencia C-214 de 1994. “En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional”.

efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.”⁴⁸

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.⁴⁹

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende: “a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”⁵⁰

En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”⁵¹. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁵².

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Asunto bajo estudio: -

La acción de tutela fue interpuesta para protección del derecho fundamental al debido proceso invocado por el accionante **LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ, quien**, en los hechos de la acción de tutela, afirma que la accionada **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE TURBACO BOLIVAR** vulneró el derecho **DEBIDO PROCESO Y DEFENSA** invocado por el

⁴⁸ Sentencia C-980 de 2010.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Sentencia C-980 de 2010.

⁵¹ Sentencia T-796 de 2006.

⁵² Ibidem.

accionante **LUIS GABRIEL HERNANDEZ DIAZ**, quien, en los hechos de la acción de tutela, afirma que la accionada **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE Turbaco BOLIVAR** vulnero el derecho al DEBIDO PROCESO por no haberle notificada el inicio de la actuación administrativa.

Sin embargo, en el informe aportado por la **SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE ARJONA BOLIVAR** se expresa que los comparendos fueron enviados a través de correo certificado a la última dirección que aparece en sistema, por lo que procedieron a notificar por aviso, respetándose a cabalidad el debido proceso, sin que el accionante asistiera, por lo que quedó facultada para seguir con el proceso contravencional, por lo que solicita se declare la improcedencia de la presente acción.

La juez de primera instancia al acatar el precedente jurisprudencial considero que no es procedente el amparo ante la existencia de otro mecanismo ordinario. El accionante asevera que no fue notificado, la Corte Constitucional en la citada sentencia **T- 051 de 2016**, expreso ***"uno de los requisitos para acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es haber interpuesto los recursos en sede administrativa, sin embargo, cuando no se hubiesen presentado porque las autoridades no lo permitieron, no es posible exigir ese requisito. La falta de notificación de los actos administrativos, implica que los afectados no tengan conocimiento de los pronunciamientos de la administración y, por ende, constituye una barrera para el ejercicio de los recursos procedentes, en consecuencia, cuando la falta de interposición de recursos obedezca a la falta de notificación, es posible acceder al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, aun cuando no se hubiere agotado ese requisito de procedencia.*** El accionante cuenta con la ACCIÓN DE NULIDAD y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO, contra el acto administrativo que impuso la sanción, por lo que este Despacho declarará la improcedencia de la acción de tutela y procederá a confirmar la decisión adoptada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco Bolívar.

Resuelve:

PRIMERO: Confirmar la sentencia de fecha diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021), dictada por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Turbaco (Bolívar).

SEGUNDO: En los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, Notifíquese esta Providencia en forma telegráfica o por cualquier medio expedito.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MONICA DEL CARMEN GOMEZ CORONEL
Juez Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco (Bolívar)